

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2003)

Heft: 2

Artikel: Le plan directeur sectoriel comme outil stratégique : l'exemple de la Ville de Neuchâtel

Autor: Thiébaud, Stéphane

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957902>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 27.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le plan directeur sectoriel comme outil stratégique. L'exemple de la Ville de Neuchâtel

Stadt Neuenburg – der sektorielle Richtplan als strategisches Instrument

Die Stadt Neuenburg hat nacheinander ihren Richt- und Nutzungsplan ausgearbeitet, die 1994 bzw. 1998 in Kraft getreten sind. Sie hat dabei den Begriff des sektoriellen Richtplans entwickelt und dazu die strategisch wichtigen Gebiete bestimmt.

Das kantonale Raumplanungsgesetz regelt für die kommunalen und lokalen Richtpläne einzig, dass sie vom kantonalen Departement und von der Gemeindeexekutive genehmigt werden müssen. Weder eine Abstimmung des Gemeindeparlamentes noch eine öffentliche Auflage sind vorgesehen. Bezüglich Zweck, Forum, Inhalt und Verfahren besteht entsprechend eine grosse Freiheit.

Dieses Instrumentarium fördert die Wechselwirkungen zwischen Richt- und Nutzungsplänen auf verschiedenen Ebenen, insbesondere der Verbindung von Planungszielen und -grundsätzen mit Massnahmen und Vorschriften. Die Flexibilität des sektoriellen Richtplans erweist sich als vorteilhaft für die fall-spezifische Problemanpassung. Sie erleichtert hingegen nicht unbedingt das Verständnis seiner Rolle und seiner Tragweite.

Der sektorielle Richtplan ermöglicht eine gute Koordination der verschiedenen räumlichen Massstabebenen an die je-

La Ville de Neuchâtel a entrepris une large réflexion sur son développement. Elle a ainsi établi, à la suite l'un de l'autre, son plan directeur et son plan d'aménagement communal, qui sont entrés en vigueur respectivement en 1994 et 1998. Elle a choisi de développer dans sa réglementation communale la notion de plan directeur sectoriel, en déterminant les secteurs stratégiques de la ville et en précisant la définition de cet outil. A ce jour, trois plans sont en vigueur et quelques autres en cours d'étude. Il est certainement trop tôt pour tirer des conclusions sur l'usage du plan directeur sectoriel à Neuchâtel, toutefois il est possible d'amorcer le débat sur le rôle d'un tel outil, de mettre en évidence ses avantages, ainsi que les difficultés rencontrées.

Contexte légal

Le canton de Neuchâtel établit un plan directeur cantonal qui définit notamment les territoires à urbaniser ou agricoles, ainsi que ceux dignes d'être protégés. Il peut établir des plans d'affectation cantonaux. Les communes élaborent leurs plans d'affectation dans le cadre du plan directeur et des mesures au niveau cantonal. Elles peuvent établir des plans directeurs sur tout ou partie de leur territoire.

Concernant ces derniers, la loi sur l'aménagement du territoire (LCAT) spécifie uniquement qu'ils sont soumis à l'approbation du département cantonal et à l'adoption par l'exécutif communal. Une grande liberté est ainsi accordée sur l'opportunité, la forme et le contenu des plans directeurs communaux. Au sujet de la procédure, il est utile de relever que ceux-ci ne sont pas soumis au vote du législatif communal, ni à une forme précise de consultation publique.

L'usage du plan directeur dans la planification locale dépend ainsi de la volonté des autorités et services techniques communaux. Cette liberté a engendré des pratiques différentes entre les trois villes du canton.

Instrumentation de la Ville de Neuchâtel

Le plan d'aménagement communal comprend plusieurs documents, en particulier le plan des affectations, le plan des règles urbanistiques, le plan de site et des mesures de protection, ainsi que le plan de stratégie d'aménagement.

Ce dernier confirme les secteurs reconnus stratégiques par le plan directeur communal, en prévoyant des plans directeurs sectoriels (PDS) à élaborer et en fixant les secteurs soumis à plan de quartier (PQ) et plan spécial (PS).

Les PQ et PS sont obligatoires avant toute demande d'autorisation de construire sur les terrains concernés, ils font l'objet d'une procédure précise et complète définie par la loi cantonale. Les PDS, non opposables aux tiers, sont à élaborer par les autorités communales, dans le cadre d'un processus plus souple. Les buts de ces plans sont énoncés par le règlement du plan d'aménagement communal, comme suit :

- Favoriser la complémentarité et l'interdépendance des projets d'aménagement urbain, architecturaux, paysagers, de transports et d'infrastructures.
- Proposer une gestion du territoire impliquant les différents acteurs : investisseurs, propriétaires, mandataires, autorités, population, etc.
- Coordonner toutes interventions afin d'assurer des étapes de développement rationnelles et cohérentes.

Des fiches explicatives accompagnent le plan d'aménagement et définissent des principes dont la valeur est illustrative.

L'instrumentation mise en place renforce ainsi les liens entre plans directeurs et plans d'affectation à différentes échelles et combine objectifs et principes d'aménagement avec mesures et prescriptions obligatoires.

Problématiques et enjeux

Il est possible de relever différents types de plans directeurs sectoriels selon leur problématique :

- Des plans thématiques, sur le lac et ses rives, ainsi que la forêt et sa lisière.
- Des plans de l'espace public, sur les principaux couloirs de circulation.
- Des plans de pôles de développement stratégiques et secteurs d'utilité publique.
- Des plans de secteurs d'activités artisanales, commerciales et tertiaires.

Les enjeux soulevés sont les suivants :

- Identité, qualité et potentiels d'entités géographiques formant une limite urbaine.
- Gestion des transports individuels et publics en lien avec la qualité et l'usage de l'espace public.

- Renforcement et qualification de centralités par des activités mixtes.
- Développement d'activités en compatibilité avec leur contexte urbain et les impacts environnementaux.

Application et enseignements

L'instrumentation développée, s'inscrit dans une conception plus dirigée vers les objectifs que sur les contraintes, plus axée sur la qualité de vie que sur le développement quantitatif. Elle implique une pratique plus anticipative que réactive, plus participative que directive.

Elle correspond à un contexte cherchant à favoriser une approche globale, intégrant notamment les aspects sociaux, économiques et environnementaux. Le lien avec l'élaboration simultanée de l'Agenda 21 de la Ville de Neuchâtel est évident. Les interrelations entre les plans s'étendent en amont à des concepts à l'échelle cantonale ou régionale, notamment dans le domaine des transports, en aval à des projets au stade d'idée ou de réalisation qui émergent en fonction d'opportunités.

Les acteurs concernés peuvent être nombreux en fonction de la situation foncière (terrains privés, domaine public de la Ville ou de l'Etat), d'enjeux particuliers (rives du lac, routes cantonales, etc.) et de l'implication des associations et des habitants (intérêts publics en jeu).

Avant tout, le plan directeur sectoriel est un outil de coordination pour les différents services. Ce rôle classique est déterminant, notamment concernant l'espace public confronté à des intérêts multiples.

Selon son ampleur et son importance, le plan peut servir à renforcer un partenariat entre la Ville et l'Etat. Il est alors un moyen de réunir les responsables autour de problématiques à traiter à différentes échelles spatiales, et de faire le lien avec les autorités politiques à chacun des deux niveaux.

Lorsque des propriétaires privés sont concernés, le plan concilie les intérêts urbanistiques publics et les velléités et besoins privés. L'élaboration simultanée d'un plan directeur et d'un plan de quartier doit permettre de régler les deux niveaux de projets et les portées juridiques différentes des documents.

En fonction des enjeux, le plan est un support à la communication entre les autorités et la population. L'élaboration d'un plan directeur peut être l'occasion de sonder l'opinion publique, de chercher à assurer la faisabilité d'un projet, ou de mettre en place un processus participatif, intégrant des groupes de la population dans un cadre donné.

La souplesse, tant au niveau du contenu que du processus du PDS, est un avantage dans le sens qu'elle offre une bonne adaptabilité à la problématique spécifique à chaque cas. Elle ne facilite par contre pas toujours la compréhension du rôle et de la portée de l'outil.

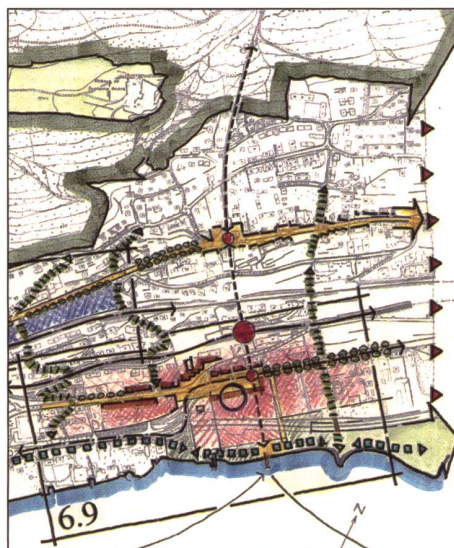
Le PDS permet de bien coordonner les différentes échelles spatiales pertinentes en fonction des enjeux. La cohérence dans le temps – planification et réalisations – est plus délicate. Trop tôt dans le processus, des difficultés à énoncer des objectifs et à assurer la faisabilité apparaissent. Trop tard, le plan est confronté à des décisions déjà entérinées et peut être perçu comme frein aux procédures.

Enfin, en raison de sa portée légale réduite et de son rôle stratégique qui implique une réalisation sur une durée relativement longue, il s'avère déterminant de veiller à deux principes :

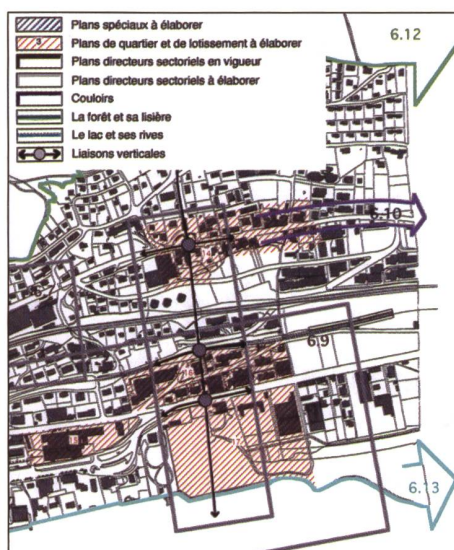
- L'intégration des acteurs concernés dans le processus d'étude, de la manière et au moment adéquats selon le contexte.
- Le suivi du plan au-delà de son élaboration, sous la forme de plans d'affectation à établir ou à adapter ou de programmes d'action ou de gestion à mettre au point. ■

weiligen Herausforderungen. Die zeitliche Kohärenz zwischen Planung und Realisierung ist dagegen schwieriger. Zu früh im Prozess bereitet die Zielformulierung und die Absicherung der Machbarkeit Probleme. Zu spät sieht sich die Planausarbeitung mit fertigen Beschlüssen konfrontiert und wird als Verfahrensbremse wahrgenommen.

In Anbetracht seiner begrenzten rechtlichen Tragweite aber strategischen Funktion, die eine Erarbeitung über einen relativ langen Zeitraum bedingt, ist es entscheidend auf zwei Prinzipien zu achten: die Integration der betroffenen Akteure und die Weiterführung des Plans über seine Erstellung hinaus, in Form von Nutzungsplänen und Realisierungsprogrammen.



Extrait du plan directeur communal de Neuchâtel, une gestion urbanistique d'avenir.



Extrait du plan d'aménagement communal Plan de stratégie d'aménagement.